



VALTION TURVALLISUUDEN YLLÄPITÄMISTÄ KOSKEVIEN SUOJELUPOLIISIN ASIAKIRJOJEN SALASSAPITOAJAN PIDENTÄMINEN

Taustaa

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, 24 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta.

Valtioneuvosto on 16.6.1981 päättänyt yleisten asiakirjojen julkisuudesta annetun lain (83/1951) 22 §:n nojalla pidentää etsivän keskuspoliisin, valtiollisen poliisin ja suojelupoliisin arkistoihin kuuluvien asiakirjojen salassapitoaika 35 vuodella. Yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain mukainen yleinen salassapitoaika on ollut lain 21 §:n mukaan 25 vuotta. Julkisuuslaki tuli voimaan 1.12.1999 ja sillä kumottiin yleisten asiakirjain julkisuudesta annettu laki.

Julkisuuslain 31 §:n 2 momentin nojalla viranomaisen asiakirjan yleinen salassapitoaika on 25 vuotta, jollei toisin ole säädetty tai lain nojalla määrätty. Julkisuuslain 37 §:n eli lain voimaantulosäännöksen 4 momentin mukaan yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain nojalla annetut määräykset asiakirjan pitämisestä salassa jäävät voimaan.

Yllä todetun johdosta suojelupoliisin valtion turvallisuuden vuoksi salassa pidettävien asiakirjojen 60 vuoden salassapitoaika perustuu nykytilassa valtioneuvoston 16.6.1981 tekemään päätökseen 1049/401/81 ja voimassa olevan julkisuuslain 37 §:n 4 momentin voimaantulosäännökseen.

Suojelupoliisin päätös 10.8.2023 ja Turun hallinto-oikeuden päätös 24.10.2024 asiakirjajulkisuutta koskevassa asiassa

Suojelupoliisi on 10.8.2023 hylännyt asiakirjapyynnön, joka koski niin kutsuttua *Tiitisen listaa, Rosenholz-aineistoa ja Gordievskin aineistoa*, julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 9 ja 32 kohtien perusteella. Asiakirjat ovat edellä mainittujen lain kohtien perusteella salassa pidettäviä.

Suojelupoliisin kannalta keskeinen säännös on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 9 kohta, jonka mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä, suojelupoliisin ja muiden viranomaisten asiakirjat, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna valtion turvallisuutta.

Turun hallinto-oikeus hylkäsi suojelupoliisin päätöksestä tehdyn valituksen päätöksellään 24.10.2024. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan Tiitisen listaan ja Gordievskin aineistoon sovelletaan edelleen valtioneuvoston vuoden 1981 päätöksen perusteella määräytyvää 60 vuoden salassapitoaika. Rosenholz-aineisto sen sijaan sisältää myös julkisuuslain voimaantulon jälkeen haltuun saatuja asiakirjoja, joiden julkisuuden ja salassapitoajan on hallinto-oikeuden mukaan katsottava määräytyvän voimassa olevan julkisuuslain sekä niihin mahdollisesti soveltuvien erityissäännösten perusteella.

Hallinto-oikeus arvioi päätöksessään 24.10.2024 vuoden 1981 valtioneuvoston päätöksen ulottuvuutta. Hallinto-oikeus on arvioinnissaan ottanut kannan, ettei valtioneuvoston vuonna 1981 tekemän päätöksen voida katsoa koskevan sellaisia asiakirjoja, jotka suojelupoliisi on laatinut tai saanut haltuunsa julkisuuslain voimaantulon jälkeen.

Hallinto-oikeuden päätöksen merkitys ja jatkotoimenpiteet valtioneuvostossa

Hallinto-oikeuden kanta siitä, että valtioneuvoston vuonna 1981 tekemän päätöksen ei voida katsoa koskevan sellaisia asiakirjoja, jotka suojelupoliisi on laatinut tai saanut haltuunsa julkisuuslain voimaantulon jälkeen, tarkoittaisi 25 vuoden salassapitoajan soveltamista suojelupoliisin 1.12.1999 ja sen jälkeen laadittuihin tai vastaanotettuihin asiakirjoihin, siltä osin kuin asiakirjoihin ei sovellu jokin muu julkisuuslain 31 §:ssä tarkoitettu salassapidon lakkaamista määrittelevä säännös. Julkisuuslaki tuli voimaan 1.12.1999, joten salassapitoaika suojelupoliisin asiakirjoille, jotka on laadittu tai saatu 1.12.1999 ja sen jälkeen, päättyisi hallinto-oikeuden tulkinnan mukaan 1.12.2024 ja siitä eteenpäin.

Julkisuuslain 31 §:n 4 momentin mukaan ”Jos on ilmeistä, että asiakirjan tuleminen julkiseksi aiheuttaisi tässä pykälässä tarkoitetun määräajan päätyttyäkin merkittävää haittaa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, valtioneuvosto voi pidentää määräaika enintään 30 vuodella. Mitä edellä säädetään, ei kuitenkaan sovelleta 3 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin. ” Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 30/1998 vp) todetaan, että ”valtioneuvosto voi pidentää asiakirjan salassapitoaika enintään 30 vuodella siitä, miten se muuten määräytyisi. Tämän säännöksen tarvetta voidaan perustella erityisesti yksityisyyden suojaan, mutta myös valtion turvallisuuteen ja kansainvälisten suhteiden hoitamiseen liittyvillä intresseillä.” Edelleen perusteluissa todetaan, että ”ehdotuksen mukaan asiakirjan salassapitoajan pidentäminen on mahdollista vain, jos on ilmeistä, että asiakirjan tuleminen julkiseksi aiheuttaisi määräajan päätyttyäkin merkittävää haittaa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Säännös on siis tiukempi kuin yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 22 §, jonka mukaan salassapitoa voidaan jatkaa, milloin syytä on.”

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 7 §:n 2 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee asiakirjan salassapitoajan jatkamisen. Valtioneuvoston päätösten arkistosta ei ole ollut löydettävissä julkisuuslain 31 §:n 4 momentin mukaisia salassapitoajan pidentämistä koskevia päätöksiä julkisuuslain 1.12.1999 voimaantulon jälkeen, joten varsinaista soveltamiskäytäntöä ei tämän nyt esitettävän päätöksen taustaksi ole.

Suojelupoliisin lakisääteiset tehtävät eri aikoina

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992), joka tuli voimaan 1.5.1992, 10 §:n mukaan suojelupoliisin tehtävänä on torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi.

Säännöstä tarkistettiin lailla 860/2015, joka tuli voimaan 1.1.2016. Lain 10 §:n 1 momentin mukaan suojelupoliisin tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta sekä suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Sen tulee myös

ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi.

Poliisin hallinnosta annetun lain 10 §:ää tarkistettiin myös siviilitiedustelulainsäädännön antamisen yhteydessä (laki 583/2019). Kesäkuun 1 päivänä 2019 voimaan tulleen säännöksen 1 momentin mukaan suojelupoliisin tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sekä havaita, estää ja paljastaa sellaisia toimintoja, hankkeita ja rikoksia, jotka voivat uhata valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Sen tulee myös ylläpitää ja kehittää yleistä valmiutta yhteiskunnan turvallisuutta uhkaavan toiminnan havaitsemiseksi ja estämiseksi.

Suojelupoliisin asiakirjaryhmät ja niiden julkiseksi tuloon liittyvä merkittävä haitta

Julkisuuslain 31 §:n 4 momentin mukaan, jos on ilmeistä, että asiakirjan tuleminen julkiseksi aiheuttaisi tässä pykälässä tarkoitetun määräajan päätyttyäkin merkittävää haittaa niille edulle, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, valtioneuvosto voi pidentää määräaikaa enintään 30 vuodella.

Salassapitoajan pidentäminen on välttämätöntä, koska on ilmeistä, että merkittävää haittaa aiheuttaisi esimerkiksi sellaisten suojelupoliisin asiakirjojen julkiseksi tulo, jotka koskevat suojelupoliisin omaa tiedonhankintaa, tietolähdetoimintaa, toista valtiota koskevat ja vakoiluun tai vastatiedusteluun liittyvät asiakirjat, terrorismin torjuntaan liittyvät asiakirjat, kansainvälistä yhteistyötä koskevat asiakirjat mukaan lukien kansainvälisessä yhteistyössä saadut asiakirjat, suojelupoliisin henkilöstöä koskevat asiakirjat ja asiakirjat, jotka sisältävät tietoa suojelupoliisin suorituskyvystä ja kyvykkyydestä sekä näiden ylläpitoon liittyvät asiakirjat, jolleivät ne sisälly jo edellä oleviin ryhmiin.

On ilmeisestä, että mikäli suojelupoliisin salassa pidettäviä ja sensitiivisiä tietoa ei voitaisi suojata myös yleisen salassapitoajan eli 25 vuoden jälkeen, suojelupoliisin edellytykset hankkia tietoa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi ja torjua Suomeen kohdistuvia kansallisen turvallisuuden uhkia heikkenisi merkittävästi.

Suojelupoliisin pitäisi kaikessa toiminnassaan huomioida se, että asiakirjat tulevat julkisiksi esimerkiksi tiedustelun luonteen huomioiden hyvin lyhyen salassapitoajan jälkeen siitä huolimatta, että niiden julkiseksi tuleminen heikentäisi kansallista turvallisuutta. Suojelupoliisin asiakirjojen julkiseksi tuleminen yleisen 25 vuoden salassapitoajan jälkeen tarkoittaisi, että suojelupoliisin tekemä tiedonhankinta tulisi tiedonhankinnan kohteiden ja

myös vieraiden valtioiden tietoon. Suojelupoliisi ei siten voisi tehdä pitkäaikaista tiedonhankintaa, jos olisi vaara, että tiedot tulisivat julkiseksi sellaisena ajankohtana, kun tietoa olisi edelleen välttämätöntä hankkia. Tietolähdetoiminnan osalta puolestaan julkiseksi tuleminen 25 vuoden salassapitoajan jälkeen tarkoittaisi ilmeistä tietolähteiden hengen ja terveyden vaaraa. Siten se tarkoittaisi myös tietolähdetoiminnan edellytysten vaarantumista, kun suojelupoliisilla ei olisi enää mahdollisuutta heitä suojella. Tietojen julkituleminen saattaisi siten paitsi vaarantaa suojelupoliisin toimintaedellytyksiä niin myös vaarantaa Suomen kansainvälisiä suhteita ja asemaa kansainvälisessä yhteisössä. Näin ollen on ilmeistä, että asiakirjojen julkituleminen aiheuttaisi merkittävää haittaa kansalliselle turvallisuudelle, valtio- tai yhteiskuntajärjestykselle tai valtakunnan sisäiselle tai ulkoiselle turvallisuudelle. Mikäli salassapidon jatkamisesta ei olisi valtioneuvoston yleisistunnossa päätetty, niin mahdollisuutta pitää tietoja salassa ei olisi siitäkään huolimatta, että edellä mainitut merkittävät haitat toteutuisivat.

Kansainvälinen tiedusteluyhteistyö

Suomi ei ole tehnyt kansainvälisistä tietoturvelvoitteista annetun lain (588/2004) tarkoittamia tietoturvasopimuksia kaikkien niiden valtioiden kanssa, joiden kanssa suojelupoliisi vaihtaa tiedustelutietoa. Tällä ei ole kuitenkaan salassapidon tai tietojen käsittelyn kannalta merkitystä, koska Suomen velvollisuutena on suojata saamaansa tietoa joko valtiosopimuksella määritellyillä menettelyillä, joka tarkoittaa velvollisuutta suojata tietoa vastaavalla tavalla kuin se suojaa omaansa, tai koska se kuuluu vakiintuneeseen käytäntöön.

Tiedusteluyhteistyössä saatuja tietoja ei voida ilman toisen valtion suostumusta tai toisen valtion puolesta julkistaa Suomessa. Tämä tietojen ja yhteistyön suojaamisvelvollisuus on myös laajempi kuin yksittäisiä asiakirjoja koskeva salassapito, koska yhteistyö itsessään kuuluu luottamuksellisuuden ja siten salassapidon piiriin. Jäljempänä on kuvattu tarkemmin tiedusteluyhteistyössä saatuja tietoja ja niitä koskevaa vakiintunutta käytäntöä.

Suojelupoliisin kansainvälistä yhteistyötä koskevien asiakirjojen julkiseksi tuleminen vahingoittaisi suojelupoliisin edellytyksiä toimia kansainvälisessä yhteistyössä muiden maiden vastaavien elinten kanssa ja saattaisi johtaa siihen, että ne suhtautuisivat jatkossa kielteisesti tietojen luovuttamiseen suojelupoliisille. Mahdolliset vahinkoseuraukset siitä, että asiakirjat tulisivat julkiseksi yleisen 25 vuoden salassapitoajan mukaisesti, eivät rajoittuisi pelkästään suojelupoliisin ja tiedot luovuttaneen tahon välisiin suhteisiin, vaan kyse on suojelupoliisin - ja siten Suomen - nauttimasta luottamuksesta laajemminkin turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden muodostamassa kansainvälisessä yhteisössä.

Turvallisuus- ja tiedustelupalveluiden välinen tiedonvaihto perustuu poikkeuksetta vapaaehtoisuuteen ja tiedon luovuttajan yksipuoliseen tahtoon. Halukkuuteen antaa tietoa toiselle turvallisuus- tai tiedustelupalvelulle ei voi olla vaikuttamatta se, että tiedon saaja ei kykene pitämään tietoja salassa siten kuin sen antaja on edellyttänyt, tai että tiedon saajan kykyä pitää tiedot salassa ylipäätään epäillään.

Suojelupoliisin toimialan uhkien rajat ylittävästä luonteesta johtuen suojelupoliisi ja sen kyky ylläpitää kansallista turvallisuutta ovat käytännössä pitkälti riippuvaisia kansainvälisen tiedusteluyhteistyön toimivuudesta ja ulkomaisten kumppaneiden halukkuudesta luovuttaa vapaaehtoisesti Suomelle tietoa. Tällaisten tietojen saamatta jääminen heikentäisi merkittävästi suojelupoliisin edellytyksiä ja kykyä hoitaa sille laissa säädettyjä valtion turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä ja vaarantaisi siten kansallisen turvallisuuden.

Asian merkitys

Suojelupoliisin tehtäviin liittyvien, ehdotettavan päätöksen piiriin kuuluvien asiakirjojen julkiseksi tuleminen julkisuuslain 31 §:n 2 momentin mukaisen 25 vuoden määräajan päätyttyä aiheuttaisi tarkoitetun määräajan päätyttyä merkittävää haittaa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty sekä suoria, vakavia seurauksia valtioturvallisuuden (kansallinen turvallisuus) suojaamiseen.

Asiantilan selkeyttämiseksi ja asian vakavuuden vuoksi ehdotetaan salassapitoaikaa pidennettäväksi. Valtioneuvoston päätöksellä tehtävä salassapitoajan pidennys 30 vuodella tarkoittaisi 55 vuoden salassapitoaikaa niiden laatimis- tai vastaanottoajankohdasta suojelupoliisin asiakirjoille, jotka koskevat valtion turvallisuuden ylläpitämistä.

Asian valmistelu

Päätösehdotus on valmisteltu sisäministeriössä yhteistyössä suojelupoliisin kanssa. Valmistelun aikana on saatu oikeusministeriön asiantuntija-arvio.

Toimivalta

Julkisuuslain 31 §:n 4 momentin mukaan, jos on ilmeistä, että asiakirjan tuleminen julkiseksi aiheuttaisi tässä pykälässä tarkoitetun määräajan päätyttyäkin merkittävää haittaa niille eduille, joiden suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, valtioneuvosto voi pidentää määräaika enintään 30 vuodella. Mitä edellä säädetään, ei kuitenkaan sovelleta 3 momentissa tarkoitettuihin asiakirjoihin.

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 7 §:n 2 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee asiakirjan salassapitoajan jatkamisen.

Valituskelpoisuus

Kysymyksessä ei ole yksittäisen asiakirjan julkisuutta koskeva päätös, eikä päätös kohdistu yksittäiseen vastaanottajaan, joten tähän valtioneuvoston päätökseen ei ole muutoksenhakuoikeutta oikeudenkäynnistä hallintoasioista annetun lain (808/2019) 6 §:n mukaan. Yksittäisen asiakirjan julkisuus arvioidaan julkisuuslain mukaisesti tapauskohtaisesti erikseen.

Esitys

Esitetään, että valtioneuvosto päättää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 31 §:n 4 momentin nojalla pidentää valtion turvallisuuden ylläpitämistä koskevien suojelupoliisin asiakirjojen salassapitoaikaa 30 vuotta siitä ajankohdasta, mitä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 31 §:n 2 momentissa.

Päätös ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 2024.